Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 126 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken)

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 september 2014 en het nader rapport d.d. 8 januari 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2014, no. 2014001297, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling in het Wetboek van Strafrecht (Sr) die betrekking heeft op de gelijktijdige berechting van meerdere strafbare feiten (de zogenaamde meerdaadse samenloop). De reden daartoe is dat de huidige regeling in bepaalde gevallen een beletsel vormt voor passende bestraffing en niet altijd tot redelijke uitkomsten leidt.[2]
Voorgesteld wordt de regeling van de meerdaadse samenloop op een drietal onderdelen te herzien:

a. *voor de gevallen dat iemand voor meerdere feiten gelijktijdig wordt berecht wordt het bestaande strafmaximum – te weten een derde boven het hoogste strafmaximum – verhoogd tot de helft boven het hoogste strafmaximum;*
b. *de rechter kan bij meerdaadse samenloop per feit de straf bepalen en vervolgens voor het totaal één straf opleggen;* [3]

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[2] Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.
[3] De bestaande regeling houdt in dat bij meerdaadse samenloop één straf wordt bepaald en opgelegd, zonder differentiatie per strafbaar feit.

kst-34126-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

c. *bij het bepalen van het strafmaximum op grond van artikel 63 Sr, dat regels geeft ten aanzien van ongelijktijdige berechting van feiten (situaties waarin iemand na een veroordeling wordt berecht voor een strafbaar feit dat voor die veroordeling is gepleegd), betrekt de rechter voortaan niet alle veroordelingen, maar slechts de eerste onherroepelijke veroordeling.*

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de mogelijkheid om in geval van meerdaadse samenloop de straf per feit te bepalen en de wijziging van de samenloop bij ongelijktijdige berechting. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juli 2014, nr. 2014001297, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 september 2014, nr. W03.14.0229/II, bied ik u hierbij aan.

Het verheugt mij dat de Afdeling advisering van de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel kan onderschrijven. Graag ga ik in het navolgende in op de opmerkingen van de Afdeling over de mogelijkheid om in geval van meerdaadse samenloop de straf per feit te bepalen en over de wijziging van de samenloop bij ongelijktijdige berechting.

1. Straf per feit

Volgens het wetsvoorstel kan de rechter bij het bepalen van de straf voor een complex van feiten in het vonnis aangeven in welke mate elk van de strafbare feiten aan de strafoplegging heeft bijgedragen.[4] *De straf kan per feit worden uitgesplitst. Deze bepaling geeft de rechter volgens de toelichting «een beslismodel in overweging om bij meerdaadse samenloop de straf per feit te bepalen. Strafbepaling per feit is daarbij uitgangspunt, waarna wordt gekomen tot het opleggen van één straf».*[5] *Hiertoe is volgens de toelichting bijvoorbeeld aanleiding als slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht of in strafzaken die de rechtsorde ernstig hebben geschokt.*[6] *De voorgestelde bepaling was aanvankelijk dwingend geformuleerd. Na kritische kanttekeningen van de adviesorganen is deze omgevormd tot een facultatieve bepaling. Niettemin beoogt ook deze bepaling «in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen een verandering in de aanpak van de straftoemeting bij meerdaadse samenloop te bewerkstelligen», aldus de toelichting.*

De Afdeling merkt op dat de rechter in het voorstel weliswaar de ruimte behoudt om uitsplitsing van straffen achterwege te laten, maar dat de voorgestelde bepaling zijn schaduw vooruit werpt. Mede gelet op de in de toelichting vermelde door de regering beoogde verandering in de bestaande straftoemetingspraktijk zal de rechter immers in voorkomende gevallen moeten uitleggen waarom hij van de voorgestelde bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt. Daartoe zou alleen aanleiding bestaan als de noodzaak om de bestaande praktijk te veranderen, aannemelijk is gemaakt. Dat is echter niet het geval. Volgens de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is straftoemeting niet gelijk te stellen aan een al

---

[4] Voorgesteld artikel 57, eerste lid, Sr.
[5] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 Straf per feit.
[6] Zaken die zich minder goed voor uitsplitsing lenen zijn de ernstige misdrijfzaken waarbij een maatregel als TBS of ISD wordt opgelegd als deze een zeer wezenlijk onderdeel van de totale strafrechtelijke reactie vormt. Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 Straf per feit.

dan niet afgetopte optelsom van de straf per bewezen feit. Straftoemeting per feit, een gegeven waarmee de rechtspraak ervaring heeft opgedaan als het gaat om de bestraffing van overtredingen, komt niet overeen met de wijze waarop de uiteindelijk op te leggen sanctie bij de afdoening van ernstiger misdrijfzaken wordt vastgesteld door de rechter.[7] *De Afdeling merkt op dat niet is gebleken dat deze praktijk problematisch is. Voor zover in voorkomende gevallen een feitgerichte benadering niettemin wenselijk is, heeft de rechter op dit moment al daarvoor de ruimte. De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) heeft erop gewezen dat dit in de huidige praktijk in bepaalde gevallen ook gebeurt.*[8]

De Afdeling merkt voorts op dat voor zover de bepaling de door de regering beoogde verandering daadwerkelijk bewerkstelligt en de rechter derhalve vaker zal kiezen voor een feitgerichte benadering, dit ook praktische gevolgen zal hebben. Straftoemeting per feit zal naar verwachting leiden tot een meer uitgebreid requisitoir en pleidooi,[9] *verlenging van de behandeltijd en een verzwaring van de werkdruk, hetgeen niet bijdraagt aan een evenwichtige strafrechtspleging.*[10]

De Afdeling adviseert gelet op het vorenstaande van de voorgestelde wettelijke vastlegging van de rechterlijke bevoegdheid tot het uitsplitsen van de straf per feit af te zien.

1. Straf per feit

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. Dit heeft ertoe geleid dat de wettelijke explicitering van de rechterlijke bevoegdheid tot het uitsplitsen van de straf per feit geen onderdeel meer uitmaakt van het wetsvoorstel. Na aandachtige overweging van de beschouwingen van de Afdeling ben ook ik tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde bepaling het risico in zich bergt dat zij in de praktijk tot onvermoede en ongewenste gevolgen zou kunnen leiden. Aan de rechtspraktijk wordt de ruimte gelaten invulling te geven aan een beleid, gericht op het uitsplitsen van de straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop. Gelet hierop zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.

2. Samenloop bij ongelijktijdige berechting

De samenloopregeling in het Wetboek van Strafrecht bevat een specifieke bepaling ten aanzien van ongelijktijdige berechting van feiten.[11] *Indien iemand, nadat hij is veroordeeld, wordt berecht voor een strafbaar feit dat voor die veroordeling is gepleegd (hierna: nieuw feit), dient de rechter bij de berechting van het nieuwe strafbare feit onder de huidige regeling de bij alle eerdere veroordelingen opgelegde straffen van de verdachte te verdisconteren. Het nieuwe strafbare feit wordt verlaat in samenloop gebracht met de eerdere veroordeling(en).*[12] *Dat betekent dat de maximumstraf naar bestaand recht een derde en volgens het voorstel de*

---

[7] Advies NVvR d.d. 20 februari 2014, blz. 3.

[8] Ten aanzien van samenloop van overtredingen dan wel overtredingen en misdrijven is dit dwingend voorgeschreven (artikel 62 Sr).

[9] Zowel de officier van justitie als de raadsman zullen op feitniveau in moeten gaan op de hoogte van de bestraffing.

[10] Advies NVvR d.d. 20 februari 2014, blz. 3.

[11] Artikel 63 Sr.

[12] NLR, Wetboek van Strafrecht, aant. 5 bij artikel 63. De rechter moet ingevolge artikel 63 Sr nagaan wat de maximaal op te leggen tijdelijke gevangenisstraf zou zijn geweest wanneer alle feiten gevoegd zouden zijn behandeld (het samenloopmaximum). De straftoemetingsruimte is in die gevallen beperkt tot hetgeen overblijft als op het samenloopmaximum de eerder opgelegde straf(fen) in mindering worden gebracht. Voorts is de rechter gebonden aan het strafmaximum dat is gesteld op het nieuwe feit.

helft boven het hoogste strafmaximum, verminderd met de reeds opgelegde straffen, beloopt. Artikel 63 Sr fungeert als een strafmaximumbegrenzer; het strekt ertoe om het maximum van de vrijheidsstraf die de laatste rechter kan opleggen, te beperken.[13]

De Afdeling plaatst de volgende kanttekeningen bij de voorgestelde regeling.

a. Rekening houden met straffen voor tussenliggende feiten

Het wetsvoorstel bepaalt dat, rekening houdend met de eerdere (lees: eerste) veroordeling, de straf wordt bepaald die aan de verdachte wordt opgelegd.[14] *In de toelichting wordt vermeld dat «rechters het totaal aan opgelegde straffen sinds het plegen van het delict nog steeds [kunnen] betrekken bij het bepalen van de straf in de later alsnog te berechten strafzaak».*[15] *De Afdeling merkt op dat de toelichting niet strookt met de tekst van het voorstel, dat bepaalt dat voor het bepalen van de straf die aan de verdachte wordt opgelegd, rekening wordt gehouden met alleen de eerste veroordeling.*[16]
De Afdeling adviseert de toelichting in overeenstemming te brengen met de tekst van het voorstel.

b. Weging oude feiten bij het opleggen van de gezamenlijke straf

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat aan de verdachte een zogenaamde gezamenlijke straf wordt opgelegd, waarin de bij de eerdere veroordeling opgelegde straf oplost.[17] *De rechter bepaalt dan een gezamenlijke straf voor het thans voorliggende feit én de reeds berechte feiten in plaats van – zoals thans het geval is – alleen de straf te bepalen die aan de verdachte nog kan worden opgelegd voor het te berechten feit. De NVvR wijst erop dat absorptie van oude straffen in een nieuwe zaak een uitgebreide bespreking vergt tijdens de behandeling van de nieuwe strafzaak.*[18] *Voorts vermeldt de NVvR dat hernieuwde weging van oude strafzaken complex is en niet alleen op basis van de tekst van het vonnis of de inhoud van de justitiële documentatie kan worden gedaan. Hoe de rechter ambtshalve zal overgaan tot absorptie van een oude straf, is niet zo makkelijk voor te stellen, aldus de NVvR.*[19]
In reactie op voornoemd advies vermeldt de toelichting «dat bij een hernieuwde weging van de oude strafzaak voldoende informatie betrokken dient te worden, bij voorkeur het gehele strafdossier».[20] *Tegelijk dient volgens de toelichting te worden bedacht dat de weging van de oude strafzaak niet zo ver gaat dat zij daadwerkelijk gevolgen heeft voor de straf die voor het oude feit is opgelegd. Die blijft in stand; hij lost slechts op in de gezamenlijke straf. De rechter kan daarom ook (ambtshalve) oordelen dat hij voor de bepaling van de gezamenlijke straf voldoende is geïnformeerd door de*

[13] NLR, Wetboek van Strafrecht, aant. 5 bij artikel 63.
[14] Voorgesteld artikel 63, derde lid, Sr.
[15] Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding. Volgens de toelichting «biedt de beperking van de aftrek van eerdere veroordelingen de rechter meer (straf)ruimte om voor het te berechten feit een straf te bepalen die hij passend en geboden acht. Daarbij kan hij rekening houden met straffen die zijn opgelegd voor (andere) feiten die voorafgaand aan de eerste veroordeling zijn begaan, maar daarna zijn bestraft.»
[16] Voorgesteld artikel 63, derde lid, Sr.
[17] Het voorgestelde artikel 63, derde lid, Sr.
[18] Advies NVvR d.d. 20 februari 2014, p. 4.
[19] Advies NVvR d.d. 20 februari 2014, p. 4.
[20] Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting op artikel II, tweede alinea.

tekst van het vonnis of de inhoud van de justitiële documentatie, aldus de toelichting.[21]
De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende helder is over wat moet worden begrepen onder de «hernieuwde weging» van de oude strafzaak bij het bepalen van de gezamenlijke straf, aangezien de toelichting uitdrukkelijk stelt dat het niet de bedoeling is dat de reeds opgelegde straf wordt veranderd. De Afdeling is van oordeel dat duidelijkheid over het gegeven of de oude straf al dan niet wordt herzien in het bijzonder voor de rechtspraktijk van belang is.
De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

2. Samenloop bij ongelijktijdige berechting

a. Rekening houden met straffen voor tussenliggende feiten

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is paragraaf 1 van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting in overeenstemming gebracht met de tekst van het wetsvoorstel. De oorspronkelijke toelichting liet ruimte voor een uitleg van het voorgestelde artikel 63, derde lid, Sr waarbij voor het bepalen van de straf ook rekening zou kunnen worden gehouden met andere veroordelingen dan alleen de eerste onherroepelijke veroordeling waarin het later berechte feit, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, meegenomen had kunnen worden. Die uitleg strookt, zoals de Afdeling advisering terecht opmerkt, niet met de tekst van artikel 63 (nieuw) Sr.

b. Weging oude feiten bij het opleggen van de gezamenlijke straf

De Afdeling vraagt aandacht voor de door het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid aan de verdachte een gezamelijke straf op te leggen, waarin de bij de eerdere veroordeling opgelegde straf oplost. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting aangevuld met een passage waarin nader wordt verduidelijkt hoe de rechter te werk zou moeten gaan als hij een gezamenlijke straf oplegt. Aangegeven wordt dat het bij een hernieuwde weging gaat om een beoordeling van de oude strafzaak tezamen met het te berechten feit. De rechter bepaalt de gezamenlijke straf alsof hij de feiten gelijktijdig berecht. Dit betekent niet dat de oude straf daadwerkelijk wordt aangetast. Zij blijft onveranderd, maar gaat op in de gezamenlijke straf. Daarbij wordt de straf die reeds ten uitvoer is gelegd, in mindering gebracht op de ten uitvoer te leggen gezamenlijke straf (vgl. artikel 570c (nieuw) Sv).

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

---

[21] Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting op artikel II, tweede alinea.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0229/II

- In artikel I, in artikel 57, eerste lid, «hebben» vervangen door: heeft.
- In artikel I, artikel 60 vormgeven door een aanhef («Bij samenloop als bedoeld in de artikelen 57 en 58 geldt») en onderverdeling in onderdelen a, b en c (vergelijk artikel 60 Sr).
- In artikel I, in artikel 63, eerste lid, «tot een onherroepelijke straf» vervangen door: onherroepelijk tot straf.